

Sead Traljić*

Analiza realizacije ciljeva reforme policije kroz ustavna i zakonska rješenja

Sadržaj

1. Uvod
2. Suštinska vizija reforme policije u BiH
 - 2.1. Zadaci IPTF-a: uvođenje savremenih, profesionalnih, depolitiziranih i nacionalno neutralnih standarda policijskoga rada
 - 2.2. Vizija Funkcionalnog pregleda policijskih snaga u BiH – racionalna, nezavisna, efikasna i efektivna policijska struktura
 - 2.3. Komisija za restrukturiranje policije – „jedinstvena policijska struktura“
 - 2.4. Sveukupni ciljevi reforme policije i željeni rezultati
 - 2.4.1. Jedinstvena policija za čitavu državu
 - 2.4.2. Efikasna i djelotvorna policija i ekonomski i finansijski održiva policija
 - 2.4.3. Depolitizirana i nacionalno neutralna policija
 - 2.4.4. Odgovorna policija
3. Zakonskim rješenjima se (ne) postižu ciljevi reforme policije
 - 3.1. Fragmentirana policija u jedinstvenom sigurnosnom sistemu
 - 3.1.1. Ustavne nadležnosti za unutrašnje poslove
 - 3.1.2. Zakonska rješenja – nepostojanje hijerarhije u oblasti unutrašnjih poslova
 - 3.1.3. Nejednak status policijskih službenika
 - 3.2. Efikasna i racionalna policija?
 - 3.2.1. Neracionalna policijska struktura
 - 3.2.2. Formalizacija koordinacije policijskih snaga
 - 3.2.3. Saradnja policije i tužilaca – ključ za uspjeh krivičnih istraga
 - 3.3. Formalna depolitizacija policije
 - 3.3.1. Depolitizacija izbora policijskih rukovodilaca i policijske djelatnosti
 - 3.3.2. Deklarativna nacionalna neutralnost policije
 - 3.4. (Ne)odgovornost policije
 - 3.4.1. Odgovornost policije i policijskih službenika prema vlastima
 - 3.4.2. Nepostojanje partnerskog odnosa sa građanima
4. Zaključak

* Autor je magistar prava, direktor konsultantske kuće Lucid Linx, instruktor pri Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine i saradnik FCJP.

1. Uvod

Reforma policije u Bosni i Hercegovini (BiH) je provedena i okončana. Parlamentarna skupština BiH je u aprilu 2008. godine usvojila „reformске“¹ zakone. Ovim su stvoreni uslovi za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, koji je i potpisan 16. juna 2008. godine. Napravljena je prekretnica u odnosima BiH i EU, a BiH se oslobodila etikete da je jedina država regije koja nema ugovorni odnos sa EU.

Iako se može doimati da su ovim problemi BiH i njenih policijskih snaga riješeni, takav zaključak ne odgovara neophodno stvarnom stanju stvari i odnosa u ovoj državi. Naime, ne može se sa sigurnošću tvrditi da prethodno navedeni rezultati u suštini prelaze granice formalnog i imaju konkretne efekte na organizaciju, rad i principe djelovanja policijskih snaga, a radi krajnje svrhe pružanja kvalitetne usluge građanima. Iz ovog razloga, potrebno je kritički se osvrnuti na rezultate reforme policije u BiH i njihovu manifestaciju u bh. realnosti, odnosno postaviti pitanje – da li su reformom policije postignuti željeni ciljevi? Da bi se kritički valorizirali rezultati reforme policije i definirale njene koristi i nedostaci, potrebno je prethodno analizirati ciljeve reforme policije, kako su primarno postavljeni, i ocijeniti do koje mjere postignuti rezultati odgovaraju prvobitno postavljenim ciljevima.

Ovaj članak analizira prvobitne ciljeve reforme policije te kontekst u kojem su oni postavljeni. Postavlja se pitanje ko je formalno odgovoran za postavljene ciljeve i na osnovu kojih standarda su oni definirani, te daju odgovori o ulozi domaćih i međunarodnih aktera u definiranju ciljeva reforme policije. Daje se poseban osvrt na ulogu Evropske unije, kao aktera u procesu, i efekte njene kondicionalnosti u različitim fazama policijske reforme. Temeljni dokumenti za reformu policije, kao što je Finansijska, organizaciona i upravna procjena policijskih snaga u BiH i Državne granične službe i Konačni izvještaj Komisije za restrukturiranje policije će, u ovom smislu, poslužiti za dokumentiranje ciljeva reforme policije, a politička debata i izjave i manifestacije kondicionalnosti EU za prikaz konteksta u kojem su definirani ciljevi reforme policije.

Definirani ciljevi će poslužiti kao kriteriji prema kojima se ocjenjuju postignuti rezultati reforme policije. U svrhu kritičke evaluacije, ustavno-pravna i zakonska rješenja koja su na snazi i koja uređuju oblast unutrašnjih poslova i policijskog rada će biti analizirana naspram ovih kriterija.² Pravna analiza će obuhvatiti ustave BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, zakone o unutrašnjim poslovima i policijskim službenicima BiH, FBIH, RS i jednog kantona u FBIH, kao aktima koji nisu mijenjani u sklopu reforme policije. Dva „reformska“ zakona, o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, kao i o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, će također biti analizirani, kao i njihovi efekti.

Poređenjem prvobitno postavljenih ciljeva sa zakonskim okvirom na snazi, moći će se donijeti zaključci o stepenu realizacije postavljenih ciljeva. Ovo će rezultirati odgovorom na temeljno pitanje - da li je reforma policije zamišljena i obavljena sa ciljem unapređenja organizacije, rada i kvaliteta usluge policije ili je okončana političkim kompromisom kao odgovor na uslove postavljene od strane EU radi ostvarivanja napretka u evropskim integracijama.

¹ Analiza će pokazati do koje mjere su ovi zakoni u suštini reformski.

² Ova analiza je ograničena na ustavna i zakonska rješenja za reformu policije, te se ne bavi analizom drugih politika i praksi sigurnosti i unutrašnjih poslova, koje ponekad mogu indicirati napredak u reorganizaciji policijskih poslova.

2. Suštinska vizija reforme policije u BiH

2.1. Zadaci IPTF-a: uvođenje savremenih, profesionalnih, depolitiziranih i nacionalno neutralnih standarda policijskoga rada

Policijske snage u BiH su, od početka devedesetih godina prošlog stoljeća, opterećene nizom problema i nedostataka u radu. Mnogi problemi su povezani sa lošom organizacijom, slabom materijalnom opremljenosti, zastarjelom tehnologijom, te nedovoljno kvalificiranim kadrom. Međutim, veliki nedostaci u radu policije se mogu povezati i sa njenim statusom u odnosu na političke elite i njihove ciljeve. Vrlo često se u recentnoj prošlosti dešavalo da je policija instrumentalizirana od strane političara i eksploatirana radi postizanja i ratnih i mirnodopskih političkih ciljeva. Prema ocjeni Međunarodne krizne grupe, „tokom rata od 1992. do 1995. godine, policijske snage su služile kao ključni instrument za etničko čišćenje – naročito u RS-u i hrvatskim dijelovima Federacije BiH. Rat je u Bosni ostavio *de facto* tri policijske strukture: bošnjačku, hrvatsku i srpsku, svaku u svojoj, odvojenoj zoni odgovornosti. Bošnjačka i hrvatska policija su se ujedinile, barem deklarativno, u deset kantonalnih i jednu federalnu strukturu, dok je RS odbio sve napore da se strukture reformiraju ili integriraju sa strukturama drugih etničkih grupa“.³ I nakon rata, policijske snage u BiH ostaju fragmentirane, monoetnične, u službi političkih vođa čije su interese i sumnjive poslove štatile, istovremeno radeći na sprečavanju povratka izbjeglih i raseljenih osoba, radi očuvanja etnički očišćenih teritorija i suverene vlasti nacionalističkih političkih elita i njihovih političkih i finansijskih interesa.⁴

Međunarodne policijske snage pod okriljem Ujedinjenih nacija – IPTF – su, u skladu sa Aneksom 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma, pokrenule prvu reformu policijskih snaga u BiH, koja se od 1996. do 2002. godine odvijala u nekoliko manje ili više artikuliranih faza.⁵ Jedan od osnovnih ciljeva ove reforme je bio „održavanje sigurnog i bezbjednog okruženja za sve osobe“⁶, a kroz niz funkcija IPTF-a.⁷ Globalno gledajući, „tadašnji cilj bio je pomoći i podstaći tri policijska sistema u BiH, formirana na nacionalnoj osnovi i u suštini paravojne prirode, da prihvate savremene, profesionalne, depolitizirane i nacionalno neutralne standarde policijskoga rada, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima“.⁸

Ciljevi IPTF-a su u određenoj mjeri i postignuti kroz procese demokratizacije i depolitizacije, profesionalizacije, decertifikacije i edukacije, nastojanje da se poštuje etnički balans u regrutiranju, te reorganizacije policijskih snaga.⁹ Međutim, već je 2002. godine, na kraju

³ International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform. No Progress, No EU*, 2005, Europe Report N°164, dostupno na <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/164-bosnias-stalled-police-reform-no-progress-no-eu.aspx>, s 2, očitavanje 13. 05. 2011.

⁴ G. Collantes Celador, *Becoming 'European' through police reform: a successful strategy in Bosnia and Herzegovina?*, *Crime, Law and Social Change* 51 [2] 2009, s. (231-242), 233.

⁵ International Crisis Group, *Uređivanje organa reda: Dalji plan reforme u BiH*, Europe Report No. 130, 2002, dostupno na <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/130policingthepoliceinbosniaserbcroat.ashx>, očitavanje 13. 05. 2011, i C. Metz, *The Role of the International Community in the Police Reform in Bosnia-Herzegovina 2004-2008*, 2010, ss. 57-59.

⁶ Aneks 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma.

⁷ Vidi http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh_p.htm za pregled funkcija IPTF-a.

⁸ International Crisis Group (bilj. 5), s. 6.

⁹ *Ibid.*, „U vrijeme kada je UNMIBH/IPTF napustio Bosnu (decembar 2002.), „okvir za demokratsku policiju” – kako je rekao Javier Solana [22] – je trebao biti uspostavljen. Među uspjesima UN-a, mogu se nabrojati smanjenje broja policajaca sa 44.000 na ispod 15.800; uklanjanje mnogih policijskih službenika koji su optuženi za ratne

mandata IPTF-a, bilo jasno da „uprkos više od šest godina nametnutih reformi izvršenih po nalogu Misije UN u Bosni i Hercegovini (UNMIBH), lokalna policija se još uvijek ne može smatrati osposobljenom za provođenje zakona. Prečesto - baš kao i njihove kolege u pravosudnom sistemu - nacionalno pristrasni, nekvalifikovani, nedovoljno plaćeni, i ponekad korumpirani policajci provode zakon selektivno, u okviru nefunkcionalnog sistema koji je još uvijek pod kontrolom ispolitiziranih i nacionalno opterećenih ministarstava unutrašnjih poslova“.¹⁰

2.2. Vizija Funkcionalnog pregleda policijskih snaga u BiH – racionalna, nezavisna, efikasna i efektivna policijska struktura

Finansijska, organizaciona i upravna procjena policijskih snaga u BiH i Državne granične službe (Funkcionalni pregled policijskih snaga) iz 2004. godine svojim preporukama definira ono što se može smatrati tehničkim i stručnim ciljevima reforme policije u BiH. Ovo je detaljna studija policijske organizacije, procedura i krajnjih proizvoda policijskog rada koju je zatražila Evropska komisija nakon što je Studijom izvodljivosti iz 2003. godine zaključeno da je u BiH i dalje neophodna strukturalna reforma policijskih snaga.¹¹ Funkcionalni pregled zaključuje da policijske snage Bosne i Hercegovine osiguravaju usluge javne sigurnosti “prihvatljivog kvaliteta”, uzimajući u obzir težak kontekst, ali da nisu pripremljene za evropsku budućnost.¹² Detaljnom analizom se definiraju slabosti policijskih struktura u BiH, naglašava određeni napredak (npr. uspostavljanje Državne granične službe i Agencije za istrage i zaštitu - SIPA), te daju preporuke za konkretnu reformu policije u tehničkom smislu, u skladu sa profesionalnim policijskim standardima i onim što se smatralo najboljim evropskim praksama.

Ciljevi reforme, prema Funkcionalnom pregledu, odgovaraju nalazima analize koji ukazuju na to da u policijskim snagama u BiH nema jasne podjele između političkog nadzora i operativne uprave, da je sveukupna organizacija, koja je nastala kao rezultat rascjepkanosti policijskog sistema i nedostatka saradnje između pojedinačnih jurisdikcija, loša, da je tehnologija uglavnom zastarjela, te da nedostaje koherentnost širom zemlje u smislu zajedničkih jedinica podrške i zajedničkih procesa.¹³ Stoga Funkcionalni pregled predlaže viziju reforme, koja će kasnije poslužiti i za formaliziranje ciljeva reforme policije. Vizija Funkcionalnog pregleda obuhvata slijedeće: a) redefiniranje uloge policijskih snaga u BiH u skladu sa najboljim evropskim praksama (promjena zadataka i opisa poslova lokalne policije i saobraćajne policije, kao i redefiniranje nadležnosti za provođenje krivičnih istraga na različitim nivoima policijske organizacije, reorganizacija jedinica za podršku; b) razdvajanje političkog nadzora i operativnog upravljanja; c) centralizacija informacionih tehnologija i nabavki; d) Državna granična služba

zločine ili imaju krivičnu istoriju; uvođenje bazičnih programa edukacije o temama demokratske policije; uklanjanje nacionalističkih policijskih oznaka iz policijskih snaga; kao i iniciranje važnih zakonodavnih i institucionalnih reformi za razvoj policijskih struktura na državnom nivou, razbijanje veze između policije i politike te poboljšanje saradnje među različitim policijskim agencijama koje su rezultat teritorijalne mape koja je dogovorena u Daytonu.⁷ Bez obzira na ove pozitivne rezultate, i dalje je ostalo mnogo toga da se uradi na operacionalizaciji ovog okvira za demokratsku policiju.“ Collantes Celador (bilj. 4), s. 233.

¹⁰ International Crisis Group (bilj. 5), s. ii.

¹¹ International Crisis Group (bilj. 3), s. 5.

¹² ICMPCD and TC Team Consult, *Financial, Organizational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service. Final Assessment Report*, 2004, s. 6.

¹³ Kako je sažeto u N. Karadinović, *Analiza sektora pravde*, 2007, ss. 39-40.

(sada Granična policija) treba nastaviti da dostiže standarde *acquis-a* i najbolje prakse Schengena, kao i razvije strategiju za integrirano upravljanje granicom; e) buduća sveukupna organizacija je strateški orijentirana, kao i usmjerena ka procesima i proizvodima, te osigurava dobar balans između centraliziranih i decentraliziranih jedinica i podešena je potrebama i realnosti BiH.¹⁴

Ukoliko se na Funkcionalni pregled policijskih snaga gleda kao na temeljni presjek stanja policijskih snaga u BiH koji identificira ključne nedostatke u policijskoj strukturi i radu, onda se i njegove preporuke i vizija mogu posmatrati kao nukleus prvobitno definiranih ciljeva reforme policije. Preporuke Funkcionalnog pregleda su usmjerene ka izgradnji racionalne policijske strukture, nezavisne od političkog uticaja te efikasne i efektivne u obavljanju policijskih poslova.

2.3. Komisija za restrukturiranje policije – „jedinstvena policijska struktura“

Tehničke preporuke Funkcionalnog pregleda su djelimično uzete u obzir u definiranju 12 ključnih principa za reformu policije, kako su oni dogovoreni i predstavljeni od strane Komisije za restrukturiranje policije u Bosni i Hercegovini koja je uspostavljena Odlukom Visokog predstavnika 2004. godine. Jedna od preporučenih opcija Funkcionalnog pregleda za organizaciju policijskih snaga u BiH se podudarala sa odlukom tadašnjeg Visokog predstavnika Paddy Ashdowna da je BiH potrebna „jedinstvena policijska struktura pod sveobuhvatnim političkim nadzorom ministra ili ministara u Vijeću ministara.“¹⁵ Prema Funkcionalnom pregledu, ovakva jedinstvena policija za čitavu državu, organizovana u skladu sa tzv. modelom „top-down“ za razliku od druge dvije ponuđene opcije,¹⁶ bi osigurala racionalnost, internu efikasnost, kratke i jasne strukture komande, te uniformnost u čitavoj državi.¹⁷

Ne ulazeći u političke razloge za nametanje reforme policije kao obaveze BiH u procesu približavanja euroatlantskim integracijama,¹⁸ kao ni dugotrajnu političku debatu o ovim pitanjima i konačno odbijanje reforme,¹⁹ potrebno je sagledati zahtjeve koje je Komisija za restrukturiranje policije postavila pred bh. vlasti, vodeći se ključnim principima koje je postavio

¹⁴ ICMPD and TC Team Consult (bilj. 12), ss. 10-1.

¹⁵ Odluka kojom se uspostavlja Komisija za restrukturiranje policije, 05. 07 2004, dostupno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=32889, očitavanje 13. 05. 2011.

¹⁶ ICMPD and TC Team Consult (bilj. 12), s. 12.

¹⁷ Do mimoilaženja između prijedloga koje je kasnije zagovarao Ured visokog predstavnika u odnosu na Funkcionalni pregled dolazi u vezi pitanja broja lokalnih policijskih oblasti. Dok je Visoki predstavnik zagovarao 10 policijskih oblasti pod centraliziranom policijskom strukturom, Funkcionalni pregled kaže da više agencija za provođenje zakona, konkretnije 15 u BiH, nije „slabost per se“, ali da je negativno što u policijskoj organizaciji BiH postoje tri sloja, dok su sa policijskog stanovišta, dva nivoa dovoljna, te da postoji pretjerana specijalizacija u lokalnim policijama. ICMPD and TC Team Consult (bilj. 12), s. 8.

¹⁸ Nesaradnja vlasti Republike Srpske sa Haškim tribunalom. International Crisis Group (bilj. 3), s. 3.

¹⁹ Politička debata se u raznim formama odvijala od 2004. do 2008. godine. Najvećim dijelom je bila obilježena odbijanju vlasti Republike Srpske da pristanu na centralizaciju policijskih poslova u BiH. Svi eventualni koraci bh. i entitetskih vlasti u procesu reforme policije u BiH bili su uvjetovani pritiskom EU vezano za uspostavljanje prvog ugovornog odnosa sa BiH, odnosno pregovaranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Samo je iz ovog razloga u oktobru 2005. godine prihvaćen određeni sporazum o deklarativnom prihvatanju „tri evropska principa“ za reformu policije, ali samo u skladu sa postojećim državnim i entitetskim ustavima. Bez obzira na odluku da se uspostavi Direkcija za restrukturiranje policije te njen plan za reformu, više od dvije godine su prošle bez konkretnih pomaka. Tek su u aprilu 2008. godine napravljeni određeni koraci– u vidu usvajanja seta zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Visoki predstavnik svojom Odlukom o uspostavljanju Komisije za restrukturiranje policije u BiH iz jula 2004. godine. Ovdje neće biti detaljno analiziran prijedlog sveobuhvatne reforme ustavnog, zakonodavnog i institucionalnog okvira iz tzv. Martensovog izvještaja.²⁰ Iako se radi o glomaznoj reformi u čiji koncept je uloženo dosta profesionalnih i političkih napora u periodu 2004.-2005. godine, gledajući sa vremenske distance, od tada predloženog koncepta sveobuhvatnog restrukturiranja policijski snaga u BiH nije ostalo mnogo. Čak su se i tri evropska principa, na kojima su tada insistirali najviši evropski zvaničnici²¹ - sve zakonodavne i budžetske nadležnosti o svim policijskim pitanjima moraju se prenijeti na državni nivo, nema političkog miješanja u operativni policijski rad, moraju se utvrditi funkcionalne lokalne policijske oblasti na osnovu tehničkih policijskih kriterija - izgubila u kasnijim političkim kompromisima. Ipak, važnost ovog reformskog pokušaja se ogleda u definiranju principa na kojima je trebalo da se zasniva utemeljenje moderne, depolitizirane, stručne i odgovorne policije koja svoj posao obavlja za dobrobit građana kao krajnjih korisnika te u skladu sa evropskim standardima i najboljim praksama.²²

2.4. Sveukupni ciljevi reforme policije i željeni rezultati

Slijedeći prikaz ciljeva reforme policije je izveden iz principa dosadašnjih, pomenutih reformskih nastojanja, najvećim dijelom pod vodstvom međunarodne zajednice. Prijedlozi za konkretizaciju mjera za postizanje ciljeva, odnosno željeni rezultati reforme, su preuzeti iz preporuka Komisije za restrukturiranje, ali na nivou osnovnih načela, a ne konkretno predloženih zakonskih i institucionalnih aranžmana. Željeni rezultati mogu poslužiti kao kriteriji za ocjenu uspjeha reforme policije.

²⁰ Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, 2004, dostupno na <http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presr/doc/final-prc-report-7feb05.pdf>, očitavanje 13. 05. 2011.

²¹ Evropski komesari Chris Patten i Olli Rehn, te Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku EU u to vrijeme, Javier Solana su dali jasne instrukcije o uslovima policijske reforme u BiH. International Crisis Group (bilj. 3), s. 5.

²² Ovako postavljeni ciljevi reforme policije su problematizirani sa mnogih aspekata. Vlasti Republike Srpske su se iz političkih razloga protivile prijedlogu koji podrazumijeva centralizaciju policijskih snaga, uspostavljanje nadležnosti države nad oblastima unutrašnjih poslova, a samim tim i izmjene Ustava BiH propisanim Daytonskim mirovnim sporazumom, čime bi se, u suštini, dovela u pitanje i dvoentitetska organizacija BiH i integritet Republike Srpske. Analitičari, s druge strane, su problematizirali „evropske standarde“ za reformu policije u BiH postavljajući pitanje šta su to uopšte „evropski standardi“ za policijske snage, čime su oni definirani te da li se oni primjenjuju u drugim evropskim državama (Collantes Celador [bilj. 4], s. 233). Pored centralizacije nadležnosti za unutrašnje poslove u BiH, naročito su u političkim krugovima bile problematizirane i predložene lokalne policijske oblasti, koje prelaze entitetske i kantonalne linije. Međunarodna krizna grupa je tada tvrdila da prijedlog Ureda visokog predstavnika za deset lokalnih policijskih oblasti „ne samo da nije praktičan, već se njime značajno razvodnjava njihov multietnički karakter, čime se dovodi u pitanje prvobitna svrha“. (International Crisis Group [bilj. 3], s. 8). S druge strane, postavlja se i pitanje usklađenosti organizacije policijskih snaga sa organizacijom države odnosno neophodnosti izmjene Ustava BiH radi reforme policije (T. Loza, *Bosnia: Condition Serious but Stable*, Transitions Online, 11. 12 2007.)

2.4.1. Jedinствena policija za čitavu državu

Željeni rezultati bi u slučaju postizanja ovog cilja bili: a) jedinstvenu policiju za čitavu državu čine SIPA i DGS (sada Granična policija), kao i lokalne policijske snage; b) institucije BiH imaju isključive zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije; c) ministar sigurnosti obavlja sveukupni politički nadzor nad djelovanjem svih policijskih snaga u BiH; te d) Svi policijski službenici u BiH imaju jednak status i uslove rada, uključujući uniforman raspon plata i beneficija u skladu sa jedinstvenim sistemom činovanja.

2.4.2. Efikasna i djelotvorna policija i ekonomski i finansijski održiva policija

Željeni rezultati bi u slučaju postizanja ovog cilja bili: a) usvojena su institucionalna i zakonodavna rješenja za koordinaciju rada policije, razmjenu podataka i međusobnu podršku policijskih snaga; b) policijske djelatnosti se obavljaju na lokalnom i državnom nivou; policijske oblasti i djelatnosti su definirane u skladu sa racionalnim tehničkim kriterijima policijskog rada; sačinjavaju se policijski strateški i operativni planovi čime se postavljaju jasni prioriteti i željeni rezultati i prati njihova provedba; policijska uprava i podrška su centralizirane; ostvaruje se smisljena i ciljana saradnja sa drugim segmentima sektora pravde; Ministarstvo sigurnosti služi kao referentna tačka za regionalna, evropska i međunarodna policijska pitanja; centralizirana su kadrovska pitanja, nabavke, usluge podrške; i smanjuje se broj policijskih službenika na lokalnom nivou u skladu sa proporcijom broja policijskih službenika po građaninu najboljim evropskim praksama.

2.4.3. Depolitizirana i nacionalno neutralna policija

Željeni rezultati bi u slučaju postizanja ovog cilja bili: ministar sigurnosti ima politički nadzor i definira politiku, ali se ne upliće u operativne odgovornosti policijskih komesara i direktora; policijski službenici su zaposleni putem jedinstvenog i transparentnog mehanizma, na osnovu objektivnih, profesionalnih uslova; koordinacija direktora i komesara je centralni forum za raspravu o operativnim pitanjima i osigurava optimalnu operativnu saradnju između policijskih snaga bez direktnog učešća ministra; jasni uslovi za zapošljavanje i zastupljenost etničkih grupa u policijskim snagama u BiH su propisani zakonom; te centralizirani proces zapošljavanja osoblja ima jasno postavljene ciljeve zapošljavanja manjina.

2.4.4. Odgovorna policija

Željeni rezultati bi u slučaju postizanja ovog cilja bili: Zavod za pritužbe javnosti osigurava građanima jednostavan i transparentan pristup instituciji koja ima autoritet da zatraži pokretanje istraga i prati procesuiranje pritužbi; jedinice interne kontrole djeluju u skladu sa strogim rokovima za istraživanje predmeta navodnih kršenja policijskih dužnosti, po zahtjevu građana, zaposlenika policije ili rukovodioca Zavoda za pritužbe javnosti; Policijski inspektorat obavlja inspekciju i izvještava o svim policijskim snagama u BiH da bi osigurao da one rade u skladu sa zakonom, relevantnim politikama i minimumom normi i standarda; policijski službenici su obavezani zakletvom i etičkim kodeksom, koji će obuhvatati i njihovu dužnost da štite ljudska prava i postupaju prema principima ljudskih prava; poštivanje ljudskih prava je integralni dio

edukacije policijskih službenika i ocjene njihovog rada; državna politika rada policije u zajednici osigurava da policija slijedi principe rada policije u zajednici u svim aspektima svog rada, kontinuirano radeći u partnerstvu sa socijalnim službama, lokalnim vlastima i institucijama, civilnim društvom i javnosti; Vijeća za nadzor u zajednici osiguravaju nadzor zajednice nad radom policije, učestvujući u izboru i razrješenju lokalnih komesara, kao i u pripremi lokalnih policijskih planova i budžeta.

3. Zakonskim rješenjima se (ne) postižu ciljeve reforme policije

U nastavku će biti analizirani državni zakoni koji uređuju oblast sigurnosti, „reformski“ zakoni iz aprila 2008. godine, te nepromijenjeni i dalje važeći entitetski i kantonalni ustavi i zakoni o unutrašnjim poslovima i policijskim službenicima.²³ Na osnovu njih će se procijeniti da li su ocjene iz prethodnih godina o radu i efikasnosti policijskih snaga i dalje mjerodavne. Naime, Analiza sektora pravde iz 2007. godine je zaključila da „Ustavno-pravna realnost Bosne i Hercegovine vodi fragmentiranim nadležnostima policijskih organa, što onemogućava sistemsku saradnju između pojedinačnih policijskih snaga, a napore na sprječavanju kriminala ponekad čini uzaludnim, dok kriminalci lako bježe preko kantonalnih ili entitetskih granica.“²⁴ Nejedinstvo sigurnosnog prostora u BiH, međutim, nije jedini problem koji opterećuje policijske snage BiH, kako je to naglašeno i Funkcionalnim pregledom i Izvještajem Komisije za restrukturiranje policije. Iz tog razloga, kontrastna analiza trenutnih zakonskih rješenja i ciljeva prvobitne reforme će dati odgovor na pitanje da li su prvobitni ciljevi reforme policije u suštini i postignuti posljednjom reformom, te da li je ona u suštini obuhvatila sva bitna pitanja i nedostatke policijskih snaga.

3.1. Fragmentirana policija u jedinstvenom sigurnosnom sistemu

Ustavna rješenja u BiH, kao i zakonska rješenja o unutrašnjim poslovima i policijskim službenicima na nivou države, entiteta i kantona omogućavaju nezavisan i autonoman rad državnih, entitetskih i kantonalnih policijskih snaga, gdje svaka pojedinačna policija ima punu strukturu i logistiku, bez osigurane jedinstvenosti i subordinacije.

²³ U svrhu izrade ovog teksta, bit će analizirani i citirani slijedeći zakoni: Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH*, br. 36/08, Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH*, br. 36/08, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Sl. gl. BiH*, br. 27/04, 63/04, 35/05 i 49/09, Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH*, br. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08 i 35/09, Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 48/03, Zakon o policijskim službenicima Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 43/10, Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 49/05, Zakon o policijskim službenicima FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 27/05, Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona, *Sl. nov. TK*, br. 4/10, Zakon o policijskim službenicima Tuzlanskog kantona, *Sl. nov. TK*, br. 6/06, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, *Sl. gl. BiH*, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 i 35/09.

²⁴ Karadinović (bilj. 13), s. 38.

3.1.1. Ustavne nadležnosti za unutrašnje poslove

Iako je Komisija za restrukturiranje policije krajem 2004. godine preporučila izmjene državnog i entitetskih ustava da bi se regulirala nadležnost države za osiguranje „sigurnog i bezbjednog okruženja za sve osobe na teritoriji Bosne i Hercegovina uspostavljanjem, organiziranjem i održavanjem policijskih snaga u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda ...“, te ukidanje nadležnosti entiteta iz člana III (2) c),²⁵ politička suglasnost za ovo nije postignuta. Ovim je u potpunosti onemogućeno uspostavljanje prvobitno zamišljene „jedinственe policijske strukture“.

Prema važećim ustavnim rješenjima, BiH ima nadležnost samo za „provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom“ (član III/1/g)), ali će također „preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine.“ (član III/5.a)). Prema ovoj odredbi, „dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti“.

Prema sadašnjim, neizmijenjenim ustavnim rješenjima entiteta, entiteti su nadležni za unutrašnje poslove. Nadležnosti za suzbijanje kriminala i policijske poslove su u Federaciji BiH podijeljene između Federacije i kantona, gdje Federacija ima isključivu nadležnost za „suzbijanje međunarodnog i međukantonalnog kriminala, posebno terorizma, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala kao i saradnju sa Interpolom“ (član III/1.e)), a „kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, a posebno su, između ostalog, nadležni za uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama.“ (član III/4.a)).

Ovakva ustavna rješenja i dalje omogućavaju fragmentiranost prostora unutrašnjih poslova i onemogućavaju efikasno i djelotvorno djelovanje policijskih snaga. Poredeći ovakva ustavna rješenja sa prijedlozima da institucije BiH imaju isključive zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije, te da se policijske djelatnosti obavljaju samo na dva nivoa – državnom i lokalnom, te da je status policijskih službenika jednak u čitavoj državi, može se zaključiti da ciljevi reforme nisu postignuti jer predložene izmjene ustava nisu materijalizirane, niti je usvojen predloženi Zakon o policijskoj službi BiH.²⁶

3.1.2. Zakonska rješenja – nepostojanje hijerarhije u oblasti unutrašnjih poslova

Entitetska zakonska rješenja o unutrašnjim poslovima omogućavaju nezavisan i autonoman rad državnih, entitetskih i kantonalnih policijskih snaga, gdje svaka pojedinačna policija ima punu strukturu i logistiku, bez osigurane subordinacije. Pod ovim uslovima, pojedinačne policijske snage bi hipotetički mogle da djeluju samostalno unutar svojih jurisdikcija, pod uslovom da se kriminal i počinioci krivičnih djela zadržavaju isključivo unutar granica zasebnih entiteta ili kantona. Međutim, kako je BiH *de facto* jedinstven sigurnosni prostor, ako ništa onda zbog nepostojanja formalnih i fizičkih sigurnosnih granica između entiteta, kantona i Distrikta Brčko,

²⁵ Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina (bilj. 14), s. 94.

²⁶ *Ibid*, s. 96.

rascjepkanost sistema unutrašnjih poslova dovodi do ukupnog smanjenja efikasnosti u odnosu na uložene resurse, odnosno prekomjernog broja osoblja, pretjerane potrošnje, pretjerane specijalizacije osoblja i nedovoljne iskorištenosti osoblja, te manjka interoperabilnosti kod brze reakcije, borbe protiv posebnih vrsta krivičnih djela i kontrole masa.²⁷

Zakoni o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, Federacije BiH, deset kantona i Distrikta Brčko reguliraju policijske poslove i institucionalne okvire za obavljanje ovih poslova. Ove zakone, kao i druga zakonske akte koji reguliraju unutrašnje poslove i organe koji ih obavljaju, su donijeli izvršni i zakonodavni organi uspostavljeni ustavno-pravnim rješenjima u BiH – entitetske i kantonalne vlade i skupštine, kao i vlada i skupština Distrikta Brčko. Ove pojedinačne institucije imaju isključive zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije u svojim odvojenim jurisdikcijama. Ovim je i dalje na snazi fragmentiran sistem unutrašnjih poslova u BiH, a jedinstvena policija, predviđena reformom, gdje institucije BiH imaju isključive zakonodavne i budžetske nadležnosti u čitavoj BiH, je i dalje ne postoji.

Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske etablira Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao jedinstveni republički organ koji je na teritoriji Republike Srpske nadležan za policijske poslove (čl. 6 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Ovo ministarstvo se, u skladu sa Zakonom, sastoji iz osnovnih organizacionih jedinica među kojima je i Direktor policije i Uprave (Uprava policije i Uprava kriminalističke policije), te Centri javne bezbjednosti. Osnovne i unutrašnje organizacione jedinice u sjedištu i van sjedišta Ministarstva čine jedinstvenu i hijerarhijsku strukturu za unutrašnje poslove na čitavoj teritoriji entiteta (čl. 7 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Uz ovakvo uređenje, ali i sveobuhvatne policijske poslove regulirane Zakonom (čl. 5 Zakona o unutrašnjim poslovima RS), policija u Republici Srpskoj u suštini ima odlike jedinstvene policije na jednom dijelu teritorija države BiH. Ovo je u direktnoj suprotnosti sa policijom u Federaciji BiH.

Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH predviđa, u skladu sa ustavnim rješenjima u Federaciji, isključive nadležnosti Federalnog ministarstva te zajedničke nadležnosti sa kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova. Prema Zakonu, Federalno ministarstvo, odnosno Federalna uprava policije je isključivo zadužena samo za sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, stavljanja u promet opojnih droga i organiziranog kriminala, te pronalaženje i hvatanje učinilaca tih krivičnih djela i njihovo privođenje nadležnim organima, te osiguranje određenih ličnosti i zgrada Federacije (čl. 2 i 4 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH).²⁸ Ove dužnosti se obavljaju neposredno na teritoriju Federacije. Međutim, u neposrednom obavljanju poslova sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma, stavljanja u promet opojnih droga, međukantonalnog i organiziranog kriminala, Federalno ministarstvo je zakonom obavezano da obavijesti kantonalno ministarstvo na čijem području se preduzimaju te mjere i radnje (čl. 5 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH). Istom odredbom se nalaže i obaveza obavještavanja odgovarajućeg organa za unutrašnje poslove Republike Srpske, nadležnog tijela Distrikta Brčko, čime se ovi organi dovode u istu poziciju kao kantonalni organi

²⁷ Kako je sažeto u Karađinović (bilj. 13), s. 39.

²⁸ Federalno ministarstvo je također nadležno za školovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje; te državljanstvo Federacije. Unutrašnji poslovi iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona su provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije, o boravku i kretanju stranaca na teritoriji Federacije, o agencijama za zaštitu ljudi i imovine, kao i drugi poslovi određeni zakonima Federacije (čl. 2.).

u odnosu na Federalno ministarstvo i dokazuje nepostojanje bilo kakve hijerarhije u provođenju unutrašnjih poslova između kantonalnih i Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova.²⁹ Ipak, Zakon propisuje obavezu međusobnog obavještanja o pripremi ili počinjenju krivičnog djela iz nadležnosti Federacije ili kantona, te o poduzetim radnjama, kako bi nadležno tijelo preuzelo postupak (čl. 6 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH).

Radi analize statusa jednog kantonalnog organa unutrašnjih poslova kao oglednog, bit će sagledan recentni Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona iz marta 2010. godine. Prema ovom Zakonu, unutrašnje poslove na teritoriji Kantona vrši Ministarstvo, čiji se rad zasniva na Ustavu Bosne i Hercegovine, Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavu Tuzlanskog kantona, te zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona (čl. 2 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), dok policijski posao obavlja Uprava policije koja se osniva kao kantonalna uprava u sastavu Ministarstva (čl. 5 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Ovim Zakonom su regulirani unutrašnji poslovi iz nadležnosti Kantona, te oni koje obavlja Uprava policije. Ovi poslovi obuhvataju široki dijapazon operativnih kriminalističkih radnji na zaštiti života i imovine, otkrivanju i sprečavanju krivičnih djela, održavanje javnog reda i mira, osiguranje javnih skupova, osiguranje osoba i objekata, kontrolu saobraćaja, te administrativne poslove vezane za lične dokumente, vozila i oružje (čl. 8 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Pregledom ovih dužnosti može se zaključiti da se radi o ingerencijama sličnim Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, odnosno sveobuhvatnim nadležnostima jedne cjelovite i autonomne policije.

Ministarstvo sigurnosti BiH je ministarstvo na nivou države i njegove ingerencije su ograničene na državni nivo. Ovo ministarstvo ima ključnu ulogu u sprječavanju i otkrivanju činitelja kaznenih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih kaznenih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom, te međunarodnoj saradnji u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva (čl. 14 st. 1 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH). Međutim, ovo ministarstvo nije krovno ministarstvo za sve policijske agencije u BiH, već samo one uspostavljene na nivou države kao njegove upravne organizacije. Iako njegove nadležnosti obuhvataju i „organizaciju i usuglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutarnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH“ (čl. 14 st.1 (f) Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH), ovo ministarstvo nije u hijerarhijskom odnosu sa entitetskim ministarstvima unutrašnjih poslova.

Državna agencija za istrage i zaštitu je uspostavljena 2002. godine državnim zakonom radi sprečavanja, otkrivanja i istraga krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine, a posebno: organiziranog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala. Međutim, ni ovaj policijski organ nema odličja jedinstvene policije za čitavu državu jer ima ovlasti za postupanje samo u skladu sa krivičnim zakonodavstvom BiH, a ne i entitetskim zakonodavstvima. Pored toga, ne postoji hijerarhijski odnos između SIPA-e i entitetskih policija.

²⁹ Osim u slučaju nadzora Federalnog ministarstva nad radom kantonalnih ministarstava u vezi sa provođenjem federalnih zakona i propisa u slučajevima kada je to provođenje povjereno kantonalnom ministarstvu prema federalnom zakonu (čl. 8.).

3.1.3. Nejednak status policijskih službenika

Zakoni o policijskim službenicima u BiH djelimično kreiraju jedinstven okvir za status policijskih službenika. Ukoliko su jednaka prava, status i uslovi rada policijskih službenika kriterij za ocjenu postojanja jedinstvene policije na čitavoj teritoriji BiH, onda se može ocijeniti da su formalna prava i činovanje svih policijskih službenika u BiH jednaki jer ih u istovjetnom tekstu sadrže svi zakoni o policijskim službenicima u BiH (čl. 39 Zakona o policijskim službenicima BiH, RS, FBiH i TK za prava policijskih službenika, te čl. 69 stav 3 Zakona o policijskim službenicima BiH, FBiH i TK i čl. 66 st. 3 Zakona o policijskim službenicima RS za reguliranje činova). Svi zakoni, također, propisuju uspostavljanje Policijskog odbora za preispitivanje odluka ili nedonošenja odluka o statusu policijskih službenika (čl. 121 st. 1 Zakona o policijskim službenicima BiH, čl. 106 st.1 Zakona o policijskim službenicima RS, čl. 124 st. 1 Zakona o policijskim službenicima FBiH i Zakona o policijskim službenicima TK), s tim da je na nivou BiH Policijski odbor Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine iz 2008. godine reformiran u Odbor za žalbe policijskih službenika (čl. 8 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Međutim, uslovi rada se neminovno razlikuju zbog činjenice da policijski službenici djeluju u odvojenim jurisdikcijama, koje imaju svoje posebne zakonske, institucionalne, organizacione i budžetske politike i okvire, kao što je evidentno iz analize koja slijedi.

3.2. Efikasna i racionalna policija?

Procjenu rezultata reforme i smislu postizanja efikasnosti i djelotvornosti policije nije moguće u potpunosti obaviti analizom zakonskih rješenja, ali se ona trebaju sagledati radi ocjene postojanja zakonskih uslova za efikasnost i djelotvornost policije. U tom kontekstu, analiza zakona o unutrašnjim poslovima, ali i drugih zakonskih akata, je fokusirana na racionalnost rasporeda resursa na pojedine policijske proizvode, koordinaciju rada policije u situaciji kada u jednoj državi postoji 15 policijskih agencija,³⁰ te saradnju sa drugim ključnim segmentima sektora sigurnosti i pravde, konkretnije saradnju sa tužiocima u provođenju krivičnih istraga.

Zakonska rješenja ukazuju na nefikasnost i neracionalnost organizacije policijskih struktura i njihovog rada u BiH sa aspekata koordinacije, saradnje sa tužilaštvima te korištenja resursa. Naime, striktna podjela zona odgovornosti, koje su definirane političkim, a ne tehničkim policijskim kriterijima, opterećuje i usporava razmjenu, koordinaciju policijskih poslova i racionalizaciju sredstava za njihovo obavljanje. Saradnja sa tužiocima na krivičnim istragama je problematična zbog kašnjenja reforme policije u odnosu na reformu pravosudnog sistema.

3.2.1. Neracionalna policijska struktura

Kao što je prethodno obrazloženo, policijski poslovi, kako ih definišu zakoni o unutrašnjim poslovima u BiH, su mnogobrojni. Oni obuhvataju niz operativno-stručnih poslova na obezbjeđenju zaštite života, ljudskih prava, imovine, ustavnog poretka, sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela i poduzimanje istražnih radnji, očuvanje javnog reda i mira, osiguranje javnih skupova, kontrolu saobraćaja, osiguranje lica i objekata, poslove civilne zaštite, kao i niz

³⁰ Ovaj broj je povećan za novih sedam institucija uspostavljenih „reformskim“ zakonima iz aprila 2008. godine.

upravno-pravnih poslova vezanih za dokumenta i dozvole građana, materijalno-finansijske poslove, stručno usavršavanje, itd. Kada se uzme u obzir da se svi ovi policijski poslovi repliciraju u gotovo svim policijskim organima u BiH,³¹ te analizira potražnja na malim geografskim cjelinama kakve su pojedinačne policijske jurisdikcije u BiH, onda se postavlja pitanje efikasnosti uloženi sredstava u odnosu na krajnji proizvod.

U ovom smislu je Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH dao ocjene koje ostaju validne do danas, s obzirom na nepromijenjenu organizaciju unutrašnjih poslova u BiH. Posmatrajući funkcije policijskih snaga, Funkcionalni pregled je zaključio da bez obzira na dobru vidljivost i relativno visok osjećaj sigurnosti građana,³² lokalne policijske aktivnosti obavlja previše policijskih službenika – 1 na 446 građana u Federaciji, poredeći sa evropskom proporcijom 1:1000 u urbanim i 1:2000 u ruralnim oblastima.³³ Također je zaključeno da usluga brze intervencije troši previše resursa samim tim što na ovim poslovima radi oko 300 službenika u Federaciji 24 sata dnevno u previše kontrolnih soba (napravljeno je poređenje između Goražda, koje ima 1,6 intervencija dnevno, i Tuzle, koja ima i po 80 intervencija dnevno).³⁴ Što se tiče suzbijanja kriminala, u Federaciji je zaključeno da se ovaj posao obavlja na pet nivoa, od policijske stanice, policijske uprave, preko kantonalnog, federalnog, do državnog nivoa.³⁵ Iako ovo nije posebno elaborirano u Funkcionalnom pregledu, situacija u Republici Srpskoj je nešto jednostavnija zbog nepostojanja kantonalnog nivoa. Osiguranje skupova i masovnih okupljanja, prema Funkcionalnom pregledu, je previše decentralizirano u Federaciji, jer je ovo funkcija koja je raspoređena po kantonima i vrlo često je nedovoljno iskorištena. Također je zaključeno da je funkcija saobraćajne policije općenito previše specijalizirana.

Ovakvu, može se slobodno zaključiti neracionalnu organizaciju rada policijskih snaga, diktiraju ustavno-pravna rješenja u BiH. Prema Funkcionalnom pregledu, bilo bi dovoljno da u BiH postoje dva nivoa policijskih djelatnosti³⁶ (kasnije će Komisija za restrukturiranje policije predložiti lokalni i državni nivo) i bolja strukturalna saradnja među policijskim oblastima, redefinicija uloga lokalne i saobraćajne policije, kao i funkcija suzbijanja i otkivanja krivičnih djela, brze intervencije i osiguranja skupova.³⁷ Ovim bi došlo do racionalizacije policije i oslobađanja sredstava za eventualna ulaganja u druge modele povećanja efikasnosti (tehnologija, edukacija, motivacija, itd.). Komisija za restrukturiranje policije je predložila i centralizaciju materijalno-finansijskih, kadrovskih funkcija, informacionih tehnologija i logistike.³⁸ Međutim, nijedna od ovih preporuka, sa određenim izuzetkom informacionih tehnologija,³⁹ nije materijalizirana u zakonima koji uređuju oblast unutrašnjih poslova u BiH. Reformskim zakonima iz 2008. godine, stvoreni su uslovi za centralizaciju funkcija podrške (kadrovska

³¹ Npr. Federalno ministarstvo ne obavlja veći dio poslova koje obavljaju kantonalna ministarstva, ali ima funkciju policijskog školovanja i stručnog usavršavanja koja je zajednička za sve kantone.

³² ICMPD and TC Team Consult (bilj. 12), s. 33.

³³ *Ibid*, s. 34.

³⁴ *Ibid*, s. 37.

³⁵ *Ibid*, s. 40.

³⁶ *Ibid*, s. 8.

³⁷ *Ibid*, ss. 10-1.

³⁸ Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina (bilj. 14), s. 84.

³⁹ Izuzetak je *Sporazum o saradnji u elektronskoj razmjeni podataka iz policijskih i tužilačkih evidencija* koji je su potpisali predstavnici državnog, entitetskih ministarstava i policijskih organa, predstavnik Policije Distrikta Brčko, te predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća 30. 09. 2009. I ovaj sporazum je predstavljao uslov za evropske integracije, odnosno uslov iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima EU za bh. građane.

pitanja, nabavke, informacione tehnologije, baze podataka), edukacije i forenzike za policijske agencije na državnom nivou, ali ovo neće utjecati na sveukupnu racionalizaciju resursa u entitetskim policijskim organima i organima Distrikta Brčko. Pomenuti zakoni su, naprotiv, uspostavili sedam novih institucija – Direkciju za koordinaciju policijskih tijela, Agenciju za forenzička ispitivanje i vještačenja, Agenciju za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agenciju za policijsku podršku, te Nezavisni odbor, Odbor za žalbe policijskih službenika i Odbor za pritužbe građana, čime je zaokružen institucionalni okvir na državnom nivou, ali i stvorena još jedna, autonomna i cjelovita policijska struktura u BiH.

3.2.2. Formalizacija koordinacije policijskih snaga

U uslovima bh. fragmentiranosti, koordinacija policijskih snaga se, sa ili bez jedinstvene policije, nameće kao ključno pitanje. Iako je vizija reforme bila u najvećoj mjeri oslonjena na uspostavljanje jedinstvene policije kao mehanizma objedinjavanja unutrašnjih poslova u BiH, ovo nije neophodno jedini način da se osigura koordinacija i razmjena između pojedinačnih policijskih struktura u BiH.⁴⁰ U svakom slučaju, koordinacija je ključna za osiguranje efikasnosti i djelotvornosti. Ova važnost nije sveukupno zanemarena ni u zakonima o unutrašnjim poslovima i drugim propisima u BiH, a naročito ne u Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine.

Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske ovom pitanju posvećuje Poglavlje V – Saradnja i odnosi Ministarstva sa državnim i entitetskim organima, organima Brčko Distrikta i drugim organizacijama, te članovima nalaže da se ovi međusobni odnosi „zasnivaju na uzajamnoj saradnji, kontaktima, sporazumima, protokolima, dogovorima, razmjeni informacija od zajedničkog interesa“ u skladu sa relevantnim zakonima (čl. 40 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Pored toga, nalaže se i neposredna saradnja Ministarstva sa državnim organima za poslove bezbjednosti, Ministarstvom unutrašnjih poslova Federacije BiH, Policijom Distrikta Brčko, te međusobna razmjena podataka, obavještenja i informacija iz svoje nadležnosti (čl. 41 Zakona o unutrašnjim poslovima RS).

Posebne odredbe o odnosima Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova sa drugim organima za provođenje zakona u Zakonu o unutrašnjim poslovima FBiH se tiču odnosa između federalnog i kantonalnih ministarstava, o čemu je već bilo riječi. Nedostatak hijerarhije u ovom odnosu ogleda se i u postojanju posebnih zakonskih odredbi koje reguliraju „staranje o izvršavanju federalne politike i federalnih zakona iz isključive nadležnosti Federacije i zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, obavještanje, dostavljanje traženih podataka, spisa i obavještenja, stručnu i pravnu pomoć, razmjenu iskustava i usklađivanje aktivnosti na obavljanju poslova iz isključive i zajedničke nadležnosti“ (čl. 41 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH). Prema Zakonu, jedinstveni informacioni i informatički sistem za svakodnevno

⁴⁰ Funkcionalni pregled je ponudio tri opcije: 1. Državna policija (top-down model) – racionalnost, interna efikasnost, kratke i jasne strukture komande, uniformnost u čitavoj državi, 2. Dvije entitetske policije, policija Distrikta Brčko, SIPA i DGS (top-down model) – racionalnost i efikasnost, ali je teško opravdati dva najviša nivoa u organizaciji, kada bi jedan obično bio dovoljan, 3. Kao osnova za organizaciju se koriste policijske funkcije i lokalne okolnosti – organizacija po kantonima, RS, Distriktu Brčko, SIPA i DGS (bottom up model), gdje bi bila potrebna snažna regionalna saradnja, kao i zajednička funkcija na državnom nivou radi koordinacije, odabira kadrova i edukacije, informaciono-komunikacione tehnologije i nabavki, opcije. ICMPD and TC Team Consult (bilj. 12), s. 12.

obavještanje i statističku obradu podataka iz oblasti unutrašnjih poslova će se koristiti za razmjenu „samo kada je to nužno radi ispunjavanja obaveza po zakonu“. Druga vrsta dobrovoljne saradnje se dalje regulira na način da se zakonom dozvoljava da „Federalno ministarstvo sa kantonalnim ministarstvima može udruživati finansijska sredstva radi zajedničke nabavke opreme, obrazovanja i obučavanja službenika“ (čl. 42 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH), te da će Federalno ministarstvo na sličan način „pomagati, saradivati i koordinirati funkcije u provođenju zakona koje su u njegovoj nadležnosti na zahtjev nadležnih institucija Bosne i Hercegovine, odgovarajućih organa Republike Srpske, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, tužilaštava i drugih nadležnih organa uprave kada je to neophodno radi sigurnosti Federacije i Bosne i Hercegovine, u skladu sa primjenjivim propisima Federacije i Bosne i Hercegovine“ (čl. 43 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH).

Slično Zakonu o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona u posebnom Poglavlju IX propisuje „međusobne odnose i saradnju ministarstva sa Ministarstvom sigurnosti, drugim ministarstvima unutrašnjih poslova, policijskim organima i organima uprave u BiH“. Osnovni principi saradnje nalažu da se međusobni odnosi „zasnivaju na uzajamnoj saradnji, kontaktima, sporazumima, protokolima, ugovorima, razmjeni informacija od zajedničkog interesa u skladu sa zakonom“ (čl. 69 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Posebno je uređena saradnja sa Federalnim ministarstvom i drugim kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova u Federaciji BiH „u cilju zajedničkog unapređivanja rada, usaglašavanja planova rada, preuzimanja zajedničkih aktivnosti i sigurnosnih mjera od zajedničkog interesa“ (čl. 70 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), te preuzimanja zadataka od Federalnog ministarstva i pružanja pomoći drugim kantonalnim ministarstvima uz dogovor o dodatnim troškovima. Jednaka odredba se odnosi i na pružanje pomoći drugim organima u BiH. Pitanje nadoknade dodatnih troškova je legitimno uzimajući u obzir ustavno-pravnu realnost Federacije BiH i BiH, ali u smislu efikasnosti ova obaveza usložnjava policijske poslove, procedure i dinamiku te smanjuje djelotvornost.

Kako je Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona nedavno usvojen zakon, evidentno je da on u sebi sadrži ne samo naučene lekcije iz različitih inicijativa za reformu policije u BiH, već i rješenja usaglašena za zakonskim novinama iz proteklih nekoliko godina. Iz tog razloga ovaj Zakon dosta detaljno razrađuje mogućnosti saradnje, koordinacije i razmjene između policijskih organa u BiH. Međusobni odnosi i saradnja sa Ministarstvom sigurnosti, ostalim ministarstvima unutrašnjih poslova, policijskim organima i organima uprave u BiH, te međusobni odnosi i saradnja u krivičnim stvarima Uprave policije sa drugim policijskim organima i agencijama za provođenje zakona u BiH su posebno regulirani. Tako se nalaže da „Ministarstvo saraduje sa Ministarstvom sigurnosti BiH, kao i sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu i Graničnom policijom, Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela u BiH, Agencijom za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencijom za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencijom za policijsku podršku, Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srpske i Policijom Brčko Distrikta, putem kontakata, sporazuma, protokola i razmjene informacija o pitanjima od zajedničkog interesa“ (čl. 72 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Također se regulira i zajedničko korištenje sredstava, odnosno finansijsko udruživanje sa drugim policijskim organima u BiH „u vezi sa stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem policijskih službenika, naučno-istraživačkim radom relevantnim za potrebe policije, razvojem kompleksnih kriminalističkih i tehničkih stručnih procjena, osiguranjem policijske opreme, sistema informacionih tehnologija i komunikacijskih sistema, naoružanja i drugih sličnih sredstava, kao i

u vezi drugih zadataka iz svoje nadležnosti“ (čl. 74 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Uspostavlja se i službena saradnja u krivičnim stvarima sa drugim policijskim organima i agencijama u BiH (čl. 75 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), te se u tom smislu regulira i „kontinuirana razmjena podataka i informacija između Uprave policije, Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, Granične policije, Federalne uprave policije, drugih kantonalnih uprava policije, Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske i Policije Brčko Distrikta, kao i drugih nadležnih organa“ (čl. 76 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Ovako eksplicitno reguliranje saradnje i razmjene između Kantonalnog ministarstva, odnosno Uprave policije sa drugim policijskim organima u BiH može djelovati kao pravna pretjeranost. Naime, već je analiza iz novembra 2007. godine indicirala da je i Zakon o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine gotovo prevaziđen.⁴¹ Ova indikacija je zasnovana na dobrim primjerima praktične saradnje i pružanja pomoći u krivičnim stvarima bez potrebe za formalnostima, što može biti ocijenjeno kao veliki napredak u odnosu na ocjene o saradnji između policijskih organa u državi tek na početku reformskih procesa.⁴² Ipak, detaljni propisi u Zakonu Tuzlanskog kantona mogu služiti kao primjer reafirmacije principa saradnje i razmjene, naročito u dijelu koji se tiče razmjene podataka u konkretnim slučajevima, gdje se Uprava policije obavezuje da će razmjenjivati informacije sa drugim policijskim organima u BiH, ako oni smatraju takvu informaciju neophodnom ili ako bi korištenje te informacije pomoglo istražni postupak ili rad policije (čl. 80 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), dok se daje mogućnost i sveobuhvatnije razmjene podataka u svrhu uspostave i funkcioniranja baza podataka koje će koristiti policijski i drugi nadležni organi u BiH, u svrhu uspostave i funkcioniranja sistema razmjene podataka s policijskim i drugim nadležnim organima u BiH, te u druge svrhe, u skladu sa zakonima i drugim propisima (čl. 81 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima TK).

Iako su ovakvim zakonskim rješenjima obavezani samo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije Tuzlanskog kantona na saradnji i razmjenu, a ne i drugi policijski organi i agencije u BiH, što je neophodno u dvosmjernim procesima uzajamne pomoći, iz ovog konkretnog primjera zakona se nazire prvobitna vizija reforme policije. Naime, Zakon briše kantonalne granice i daje ovlasti i drugim policijskim agencijama da djeluju na teritoriji Kantona, kao što je to precizirano: „Policijski službenici Direkcije za koordinaciju policijskih tijela u BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, Granične policije i Federalne uprave policije, kod vršenja poslova iz svoje nadležnosti, imaju iste ovlasti na teritoriji Kantona, kao i policijski službenici Uprave policije“ (čl. 77 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Indikativno je, međutim, da jednaka mogućnost nije pružena policijskim službenicima Republike Srpske, iako se nastoji graditi prostor za djelovanje i preko entitetskih granica time što se zakonom daje mogućnost da „Uprava policije može direktno sa drugim kantonalnim upravama policije ili sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srpske i sa Policijom Brčko Distrikta utvrditi uslove pod kojima policijski službenici mogu vršiti određene zadatke ili poslove na području drugog policijskog organa, te uslove pod kojim policijski službenici tih organa mogu vršiti određene poslove i

⁴¹ B. Buzaković i N. Karadinović, *Pravna, institucionalna i organizaciona analiza saradnje policije i tužilaca u krivičnim istragama*, 2007, s. 36.

⁴² “Nedostatak saradnje između entiteta, entiteta i Distrikta Brčko, te između Federacije i njenih kantona je standard.... Saradnja između Federacije i kantonalnih MUP-ova ponekada je gotovo isto tako loša kao saradnja između entiteta, a nekad i gora.“ International Crisis Group (bilj. 5), s. 12.

zadatke na području Kantona“ (čl. 78 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Pored toga, Uprava policije preuzima obavezu da u slučaju da, vršeći zadatke iz svoje nadležnosti, otkrije da se priprema izvršenje ili je izvršeno krivično djelo u nadležnosti drugih policijskih organa u BiH, preuzme neophodne mjere i aktivnosti na sprečavanju izvršenja tog krivičnog djela ili pronalaženju i hvatanju učinioca krivičnog djela, te odmah nakon toga obavijesti policijski organ nadležan za ta krivična djela (čl. 79 Zakona o unutrašnjim poslovima TK).

Prethodno analizirana zakonska rješenja upućuju na zaključak da je nedostatak saradnje i razmjene među policijskim organima u BiH prepoznat kao značajan problem u radu policijskih profesionalaca. Ovo je pitanje postalo naročito značajno sa porastom različitih oblika organiziranog kriminala koji obično ne poznaje entitetske, nacionalne, niti političke granice. Uspostavljanjem pravosudnih institucija na državnom nivou čiji je prvenstveni mandat procesuiranje počinioca krivičnih djela ratnih zločina, organizovanog kriminala, privrednog i finansijskog kriminala i korupcije, kao i osoba osumnjičenih i optužene za terorizam, trgovinu ljudima, pranje novca, krijumčarenje i ostala krivična djela propisana Krivičnim zakonom BiH, također je stvorena potreba za partnerskom policijskom agencijom na državnom nivou, koja bi, između ostalog, provodila krivične istrage na čitavoj teritoriji BiH uz pomoć entitetskih policijskih organa. Uspostavom Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), međutim, nisu riješeni problemi subordinacije i koordinacije kako je to bilo očekivano. Naime, iako je Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu propisana službena saradnja među policijskim agencijama i organima u BiH na način da su „organi uprave i druga tijela, službe i druge institucije u BiH, entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, carinske i poreske vlasti, finansijska policija, tijela za vezu s Interpolom, nadležna tijela Brčko Distrikta BiH i druga odgovarajuća tijela dužna su saradivati sa SIPA-om i na njen zahtjev pružiti pomoć SIPA-i u obavljanju poslova iz njene nadležnosti, te koordinirati djelatnosti iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom i drugim propisima o zaštiti izvora, metoda i ostalih nejavnih informacija“, a ista obaveza se propisuje i za SIPA-u, postojeći problemi nisu riješeni u istragama u kojima učestvuje više policijskih agencija i u kojima je ponekad teško definirati uloge, odgovornosti i „vlasništva“.⁴³

Posljednji reformski potezi, iako daleko od prvobitnih reformskih ciljeva, ipak su imali za cilj stvaranje uslova za bolju koordinaciju policijskih organa u BiH. Kako nije postignut politički dogovor da se ovom inicijativom obuhvate svi policijskih organi, odnosno i oni entitetski uz državne, u Parlamentarnoj skupštini BiH usvojen je Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Ovim Zakonom se, između ostalog, uspostavlja i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH sa primarnim zadatkom komunikacije, saradnje i koordinacije između policijskih tijela BiH, odnosno SIPA-e, Granične policije, tri novouspostavljene agencije za forenzička ispitivanja, policijsku podršku i stručno usavršavanje, te komunikacije, saradnje i koordinacije između policijskih tijela BiH i odgovarajućih organa u Bosni i Hercegovini sa odgovarajućim stranim i međunarodnim organima. Ovim, međutim, nije osigurana koordinacija sa entitetskim organima.

⁴³ Buzaković i Karadinović (bilj. 41), s. 36.

3.2.3. Saradnja policije i tužilaca – ključ za uspjeh krivičnih istraga

Suzbijanje kriminala, sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela je ključna funkcija policije i ona na osnovu koje građani ocjenjuju djelotvornost policije. Iz tog razloga je potrebno obratiti posebnu pažnju na ishode krivičnih istraga koje provodi policija, te naglasiti važnost efektivne saradnje policije i tužilaca u provođenju istraga. Naime, posljednjom reformom pravosuđa u BiH redefiniрана je uloga tužioca, te je on postao voditelj istrage, a policija njegov servis u provođenju istražnih radnji. Ova izmjena uloga ostaje praćena nerazumijevanjem, sa obje strane, te različitim tumačenjima novih uloga tužilaca i policije i različitim očekivanjima.⁴⁴ Bez obzira na reformske procese, ovaj problem ostaje ozbiljan kamen spoticanja u provođenju uspješnih istraga i suzbijanju kriminaliteta.

Zakoni o krivičnom postupku čine jedini zakonski okvir koji reguliraju uloge policije i tužilaca u provođenju krivičnih istraga. Analiza koja je obavljena u sklopu Pravne, institucionalne i organizacione analize saradnje policije i tužilaca u krivičnim istragama zaključila je da zakoni o krivičnom postupku čine kvalitetan pravni okvir za provođenje istraga.⁴⁵ Međutim, također je zaključeno da ovo nije dovoljno da bi se osigurala korektna i kvalitetna saradnja u praksi. Pomenuta analiza je utvrdila da zakonima o unutrašnjim poslovima nisu osigurane funkcionalne veze između pojedinih policijskih agencija i tužilaštava.⁴⁶ U ovom trenutku, samo Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu sadrži posebne odredbe o saradnji između policije i tužilaca.

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu regulira dužnosti SIPA-e, koje, između ostalog obuhvataju i „pružanje pomoći Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine u prikupljanju obavještenja, te izvršavanje naloga Suda i Glavnog tužioca BiH“ (čl. 3 st. 1 [3] Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). I među dužnostima direktora SIPA je i da „osigurava pravilno izvršavanje smjernica i naloga tužioca o radnjama policijskih službenika u vezi s krivičnim postupkom“ (čl. 8 st. 1 [d] Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). I Federalni zakon o unutrašnjim poslovima predviđa da Uprava policije „sarađuje sa nadležnim tužilaštvima u vezi sa obradom krivičnih slučajeva“ (čl. 18 st. 1 (6) Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH), te da direktor Policije „sarađuje sa tužilaštvima, sudovima i drugim relevantnim pravosudnim organima u pitanjima iz nadležnosti Uprave policije“ (čl. 30 st. 1 [7] Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH).

Postavlja se pitanje da li su ove zakonske odredbe dovoljne, te da li je općenito potrebno da svi zakoni o policijama i unutrašnjim poslovima sadrže detaljnije odredbe kako bi se pospješila saradnja policije i tužilaca u krivičnih istraga. Naime, pored već pomenutih odredbi zakona o unutrašnjim poslovima o saradnji i pružanju pomoći drugim organima u BiH, preciznije odredbe o ulogama u krivičnoj istrazi ne postoje.⁴⁷ Ovo se može smatrati jednim od razloga za nedjelotvornu saradnju između policije i tužilaca u provođenju krivičnih istraga.⁴⁸ Naime, i stadij reformi u kojima se nalaze tužilaštva i policija također uveliko utiče na saradnju između dva

⁴⁴ *Ibid*, s. 41.

⁴⁵ *Ibid*, s. 7.

⁴⁶ *Ibid*, s. 40.

⁴⁷ Pojedine institucije su se odlučile na potpisivanje memoranduma i sporazuma o saradnji, radi bližeg definiranja uloga policije i tužilaca u provođenju krivičnih istraga. Npr. Uputstvo o profesionalnim osnovama za saradnju između Državne agencije za istrage i zaštitu i Tužilaštva Bosne i Hercegovine u otkrivanju i krivičnom gonjenju počinitelaca krivičnih djela, potpisan u Sarajevu 12. 10. 2005. godine. Buzaković i Karadinović (bilj. 41), s. 40.

⁴⁸ Za detaljnu analizu i identificirane probleme, vidi Buzaković i Karadinović (bilj. 41).

organa.⁴⁹ Zakoni o krivičnom postupku i zakoni o tužilaštvima su temeljno reformirani, dok se isto ne može tvrditi i za zakone koji bliže određuju policijske poslove.

3.3. Formalna depolitizacija policije

Eliminacija uticaja politike na policiju koja je godinama bila instrument u rukama političara je jedan od ključnih ciljeva reformskih procesima. Iako je depolitizacija bila među zadacima IPTF-a od kraja devedesetih godine proteklog stoljeća,⁵⁰ prema tvrdnjama Međunarodne krizne grupe, reforma koju je provodio IPTF se najvećim dijelom bavila tehničkim pitanjima, a „suština problema – politička kontrola – je najvećim dijelom zanemarena“.⁵¹ Prvi konkretni napori na depolitizaciji policije su napravljeni 2002. godine, kada je Visoki predstavnik nametnuo izmjene zakona o unutrašnjim poslovima, postavljajući stroge uslove za imenovanje policijskih komesara i direktora radi eliminacije političkog uticaja. Funkcionalni pregled i Komisija za restrukturiranje policije su insistirali na razdvajanju uloga ministara unutrašnjih poslova i direktora policije, u smislu političkog nadzora i operativnog upravljanja. Zakoni o unutrašnjim poslovima i zakoni o policijskim službenicima formalno reflektiraju ove principe.

Formalno, uslovi za depolitizaciju postoje. Oni su stvoreni zakonskim odredbama koje reguliraju operativnu samostalnost policijskih agencija u odnosu na kreiranje politike i politički nadzor od strane ministarstava unutrašnjih poslova i sigurnosti, kao i uspostavljanjem nezavisnih odbora za izbor policijskih rukovodilaca. Striktne zabrane članstva u političkim partijama za policijske rukovodioce i policijske službenike, te ispoljavanja političkih uvjerenja, su regulirane zakonima. Ipak, imenovanje policijskih rukovodilaca je i dalje često predmetom političkih dogovora u praksi. Nacionalna neutralnost policije nije uvijek zakonom garantirana.

3.3.1. Depolitizacija izbora policijskih rukovodilaca i policijske djelatnosti

Prema entitetskim zakonima o unutrašnjim poslovima, Zakonu o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, te ogleđnom Zakonu o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona, rukovodilac ukupnih operativnih poslova je direktor policije i on je za svoj rad odgovoran nadležnom ministru unutrašnjih poslova i Vladi (čl. 10 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima RS, čl. 28 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, čl. 21 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), odnosno ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH (čl. 8 st. 2 (f) Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). Direktor rukovodi aktivnostima policije, te odlučuje o korištenju ljudskih i finansijskih resursa radi obavljanja policijskih aktivnosti, pri čemu redovno izvještava ministra o preduzetim mjerama i aktivnostima policije (čl. 11 Zakona o unutrašnjim poslovima RS, čl. 30 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, čl. 7 i 8 Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, čl. 21 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Zakon Tuzlanskog kantona preciznije definira uloge ministra i Uprave policije kojom rukovodi policijski komesar. Jasno je definirano da ministar rukovodi radom Ministarstva te kreira i provodi politiku unutrašnjih poslova (čl. 19 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). On također vrši nadzor nad radom policijskog komesara, koji

⁴⁹ *Ibid*, s. 36.

⁵⁰ Uvođenje funkcije policijskog komesara kao nepolitičkog rukovodioca svakodnevnih operativnih poslova. International Crisis Group (bilj. 5), s. 36.

⁵¹ International Crisis Group (bilj. 3), s. 2.

rukovodi Upravom policije, koja je, prema Zakonu „policijski organ koji izvršava policijske poslove i ima operativnu samostalnost“ te status budžetskog korisnika, unutar budžetskog razdjela Ministarstva i samostalno koristi sredstva za obavljanje policijskih poslova (čl. 5 i 6 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Policijski komesar ima, između ostalog, ovlasti da predlaže ministru izmjene politika unutrašnjih poslova, te redovno izvještava ministra o poduzetim policijskim aktivnostima (čl. 21 st. 3 [d] i [q] Zakona o unutrašnjim poslovima TK). I prema Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, tijela uspostavljena Zakonom su „upravne organizacije u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću“ i samostalnim raspolaganjem svojim budžetima (čl. 2 st. 1 Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH).

Izbor direktora odnosno komesara policije i uslovi su precizirani zakonom na način da upućuju na zaključak da je proces izbora formalno depolitiziran. Kandidata za direktora odnosno komesara, predlaže Nezavisni odbor, a imenuje Vlada u oba entiteta (čl. 12 Zakona o unutrašnjim poslovima RS, čl. 34 do 39 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, čl. 41 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima TK), te Vijeće ministara na nivou BiH. Nakon uspostavljanja Nezavisnog odbora na nivou BiH, izmijenjen je i Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu 2009. godine, te je propisano da „Direktora i zamjenika direktora imenuje Vijeće ministara na prijedlog ministra sigurnosti BiH, sa liste kandidata koju dostavi Nezavisni odbor (čl. 7 st. 3 Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). Jednaka je i procedura za imenovanje direktora i zamjenika Direkcije za koordinaciju policijskih tijela (čl. 7 st. 4 Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH).⁵² Uloga Nezavisnog odbora je ključna, jer ovaj odbor bi trebao da osigura nezavisno imenovanje policijskog profesionalca za najvišeg rukovodioca policijskih snaga.

Sastav Nezavisnog odbora se razlikuje među entitetima. Iako je zajedničko da Nezavisni odbor imenuje zakonodavno tijelo entiteta, članstvo u odboru je suštinski različito jer ga u Republici Srpskoj čine dva profesionalna pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova i pet članova iz reda građana – „uglednih naučnika, pravnih, kriminalističkih i drugih društvenih nauka“ (čl. 13 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima RS), dok je u Federaciji sastavljen od sedam članova koji ne mogu biti policijski službenici, a biraju se iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih, kriminalističkih nauka, ljudskih prava ili drugih srodnih oblasti (čl. 34 st. 2 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH). Zakon Tuzlanskog kantona nalaže sastav Nezavisnog odbora za izbor policijskog komesara: „a) pet predstavnika iz reda građana koji nisu zaposleni u bilo kojem policijskom organu u BiH; b) jedan državni službenik, koji nije zaposlen u Ministarstvu ili Upravi policije; c) jedan član koji više nije aktivni policijski službenik (čl. 24 st. 2 Zakona o unutrašnjim poslovima TK).⁵³ Svi pomenuti zakoni naglašavaju da članovi Nezavisnog odbora ne mogu biti članovi političkih stranaka (čl. 13 st. 3 Zakona o unutrašnjim poslovima RS, čl. 34 st. 2 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, čl. 25 st. 1 [b] Zakona o unutrašnjim poslovima TK)

⁵² Direktori i zamjenici Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, te Agencije za policijsku podršku se imenuju u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine.

⁵³ Ovaj zakon također pravi i presedan usklađen odredbama sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH (Prečišćeni tekst, *Sl. gl. BiH*, br. 32/10), te nalaže da je u toku postupka za izbor Nezavisnog odbora „obavezno poštivanje spolne zastupljenosti“ (čl. 24.).

dok Zakon Tuzlanskog kantona također sadrži i odredbu o sprečavanju sukoba interesa (čl. 26 Zakona o unutrašnjim poslovima TK).

Sa aspekta „reformne“ provedene 2008. godine, a u kontekstu cilja depolitizacije policije, potrebno se posebno sagledati Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine. Ovaj Zakon uspostavlja, do tada nepostojeći, Nezavisni odbor za proces odabira kandidata i predlaganje smjenjivanja policijskih rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca policijskih tijela BiH, te razmatranje pritužbi na njihov rad i iniciranje disciplinskih postupaka (čl. 3 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Prema Zakonu, Nezavisni odbor je nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine BiH (čl. 2 st. 1 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine), koja imenuje njegovog predsjednika, zamjenika predstavnika i članove (čl. 5 st. 1 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Nezavisni odbor ima devet članova, po tri predstavnika svakog od konstitutivnih naroda BiH, a oni se biraju „između predstavnika pravosudnih institucija, penzionisanih policijskih službenika, penzionisanih i aktivnih državnih službenika, te istaknutih stručnjaka iz drugih oblasti javnog života, oblasti prava, kriminalističkih nauka i policijskih poslova“ (čl. 4 st. 2 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Prema Zakonu, kandidat za člana Nezavisnog odbora ne može biti član političke stranke (čl. 4 st. 4 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine), a imenovani Nezavisni odbor „djeluje isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći niti podrivajući interese bilo koje političke stranke, registrirane organizacije ili udruženja, ili bilo kojeg naroda u Bosni i Hercegovini“ (čl. 2 st. 5 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Međutim, iako je formalno nacionalno izbalansiran (prema čl. 4. st. 1 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine, „Nezavisni odbor ima devet (9) članova, tri Bošnjaka, tri Hrvata i tri Srbina“), Zakon ne predviđa da Nezavisni odbor ima predstavnike „nekonstitutivnih“ naroda i manjina, pa se njegova nacionalna neutralnost, kao jedan od definiranih ciljeva reforme, dovodi u pitanje.

Iako je Nezavisni odbor kao institucija pozicioniran u strukturi vlasti BiH na način da može imati teoretsku nezavisnost kao i u drugim demokracijama, samim tim što je usko povezan sa zakonodavnom, a ne izvršnom vlasti, njegov rad nije u potpunosti oslobođen političkih uticaja, što se može nazrijeti iz odredbi koje omogućavaju ministrima unutrašnjih poslova odnosno sigurnosti da vladama na odlučivanje dostavljaju rang listu kandidata sačinjenu od strane nezavisnih odbora. Naime, pored činjenice da vodeće političke stranke u vladama u BiH imaju određene neformalne dogovore o rotaciji u smislu nacionalne pripadnosti na ključnim rukovodećim pozicijama, svako imenovanje najvišeg policijskog profesionalca se također svodi na *ad hoc* dogovor među političkim elitama.⁵⁴

Kandidati za direktora policije i direktor policije ne mogu biti članovi političke stranke, niti imenovani od strane političke stranke na određeni položaj (čl. 15 st. 1 Zakona o unutrašnjim

⁵⁴ “Savjet ministara BiH trebalo bi danas u Sarajevu da razmatra prijedlog za imenovanje direktora Državne agencije za istrage i zaštitu, saopšteno je iz Savjeta ministara BiH. Prema nezvaničnim informacijama, šestorica vodećih političkih lidera u BiH usaglasili su se da na ovoj funkciji, nakon Sredoje Novića, ponovo treba da bude izabran direktor iz reda srpskog naroda, tako da će, najvjerovatije, novi direktor biti Mirko Lujčić, aktuelni načelnik Odjeljenja za operativnu podršku SIPA-e.” Alternativna televizija, *SIPA – imenovanje direktora*, 2007, dostupno na http://www.atvbl.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2776&Itemid=2, očitavanje 13. 05. 2011.

poslovima RS, čl. 33 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH). I prema izmjenama Zakona o policijskim službenicima BiH iz 2009. godine, rukovodilac policijskog tijela i njegov zamjenik mogu biti razriješeni dužnosti prije isteka mandata „ako se utvrdi da je aktivni član političke stranke“ (čl. 62 st. 1 (d) Zakona o policijskim službenicima BiH), što je donekle u koliziji sa članom 38 (st. 1 (c)) istog zakona koji policijskim službenicima u potpunosti zabranjuje članstvo u političkim strankama, a ne samo aktivno članstvo.

Ni policijski službenici u Republici Srpskoj i Federaciji BiH ne smiju javno ispoljavati politička uvjerenja, niti vjerska uvjerenja dok su na dužnosti, jer je suzdržavanje od ispoljavanja ovih uvjerenja jedna od opštih dužnosti policijskih službenika, prema zakonima o policijskim službenicima RS i FBiH (čl. 36 st. 3 Zakona o policijskim službenicima RS i FBiH). Zakon o policijskim službenicima Republike Srpske dalje regulira da policijski službenik „ne može biti član političke stranke niti slijediti uputstva političkih stranaka, niti [u policijskoj uniformi, čl. 38 st. 1 (c) Zakona o policijskim službenicima FBiH] prisustvovati skupovima političkih stranaka ili drugim političkim skupovima, osim ukoliko je na dužnosti“ (čl. 38 st. 1 (v)). Učestvovanje u političkim aktivnostima, koje nisu u skladu sa službom policijskog službenika, bilo za vrijeme ili van dužnosti, predstavlja težu povredu radne dužnosti, prema odredbama o disciplinskoj odgovornosti svih zakona o policijskim službenicima (čl. 91 st. 1 (f) Zakona o policijskim službenicima RS, čl. 107 st. 1 (25) Zakona o policijskim službenicima FBiH, čl. 105 st. 1 (25) Zakona o policijskim službenicima BiH),⁵⁵ te je za ovu povredu moguće izreći sankcije novčane kazne, obustavljanje unapređenja u viši čin, te prestanak radnog odnosa (čl. 93 st. 2 Zakona o policijskim službenicima RS, čl. 112 st. 2 Zakona o policijskim službenicima FBiH, čl. 110 st. 2 Zakona o policijskim službenicima BiH). Prema zakonima BiH i FBiH, kao i oglednog Zakona Tuzlanskog kantona, teže povrede se stepenuju bodovima i svrstavaju ovu konkretnu povredu među najteže, koje, ukoliko se ne utvrde određene olakšavajuće okolnosti, obavezno rezultiraju prekidom radnog odnosa (čl. 110 st. 3 i 8. Zakona o policijskim službenicima BiH i čl. 112 st. 3 i 8. Zakona o policijskim službenicima FBiH, čl. 112 st. 3 i 8. Zakona o policijskim službenicima TK). Zakoni BiH i Federacije BiH predviđaju rok od sedam dana za pokretanje disciplinskog postupka za teže povrede radne dužnosti, a rokovi zastare nisu predviđeni (čl. 109 Zakona o policijskim službenicima BiH, čl. 111 Zakona o policijskim službenicima FBiH, čl. 111 Zakona o policijskim službenicima TK). S druge strane, zakon Republike Srpske ne predviđa rokove za pokretanje disciplinskog postupka, a predviđa zastare za vođenje disciplinskog postupka i izvršenja disciplinske sankcije (šest mjeseci za teže povrede dužnosti, prema čl. 98 st. 2 i 6 Zakona o policijskim službenicima RS). Ovim se stvara mogućnost zloupotrebe.

Zakoni o policijskim službenicima također reguliraju uslove za zapošljavanje policijskih službenika, a pravednost i transparentnost postupka zapošljavanja se osigurava Komisijom za izbor. Zakonom Republike Srpske je predviđeno da ovu komisiju formira ministar (čl. 49 st. 1 Zakona o policijskim službenicima RS), a u Federaciji BiH i BiH komisije formira policijski organ, odnosno rukovodilac policijskog organa (čl. 48 st. 1 Zakona o policijskim službenicima BiH i FBiH). Sve komisije se sastoje od po tri višerangirana policijska službenika koje imenuje direktor policije, te dva višerangirana državna službenika Ministarstva koje imenuje ministar, dok njima predsjedava član sa najvišim policijskim činom (čl. 49 Zakona o policijskim službenicima RS, čl. 48 Zakona o policijskim službenicima BiH, FBiH i TK). U Republici

⁵⁵ Zakon o policijskim službenicima Tuzlanskog kantona sadrži odredbe istovjetne odredbama Zakona o policijskim službenicima FBiH.

Srpskoj, rad komisije regulira ministar propisom koji donosi (čl. 50 Zakona o policijskim službenicima RS), dok u Federaciji takva odredba ne postoji. Izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima BiH, međutim, uvedena je odredba da „Komisija za izbor kandidata radi po pravilima, kriterijima i metodama propisanim poslovnikom o radu komisije za izbor kandidata, koji donosi rukovodilac“ (čl. 48 st. 4 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o policijskim službenicima BiH⁵⁶). Ovakvim odredbama se garantira da je izbor kandidata za policijske službenike više profesionalni policijski nego politički posao.

3.3.2. Deklarativna nacionalna neutralnost policije

Nacionalna zastupljenost policijskih službenika je različito regulirana entitetskim i državnim zakonima. Zakoni BiH i FBiH nalažu da struktura policijskih službenika u policijskim organima općenito odražava nacionalnu strukturu stanovništva BiH odnosno FBiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine (čl. 4 Zakona o policijskim službenicima BiH i FBiH). Jednaka odredba postoji i u Zakonu o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona (čl. 4 Zakona o policijskim službenicima TK), koji je za potrebe ove analize uzet kao ogledni. S druge strane, zakon Republike Srpske kaže da „sastav policijskih službenika u Ministarstvu treba okvirno da odražava nacionalni sastav u skladu sa Ustavom Republike Srpske“ (čl. 4 Zakona o policijskim službenicima RS). Prema analizi Međunarodne krizne grupe u drugoj polovini 2005. godine, pojedinačnim policijskim snagama u BiH i dalje ubjedljivo dominira po jedan konstitutivni narod, sa izuzetkom Distrikta Brčko, što u velikoj mjeri obeshrabruje povratak izbjeglih i raseljenih lica.⁵⁷

3.4. (Ne)odgovornost policije

Prema prvobitno definiranim ciljevima reforme policije, odgovorna policija je ona koja nad kojom nadzor imaju izvršna i zakonodavna vlast, koja ima interne funkcije kontrole zakonitosti i poštivanja standarda, onda koja poštuje ljudska prava, djeluje u partnerstvu sa građanima i omogućava pritužbe javnosti.

Zakoni o unutrašnjim poslovima, policijskim tijelima i policijskim službenicima u BiH i drugi zakoni u određenoj mjeri osiguravaju uslove za odgovoran rad policije. Međutim, dok je zakonski osigurana odgovornost prema vlastima, zakonskim rješenjima se ne regulira odgovornost policije prema građanima.

3.4.1. Odgovornost policije i policijskih službenika prema vlastima

Nadzor izvršne i zakonodavne vlasti nad radom ministarstava unutrašnjih poslova odnosno policija se ostvaruje kroz redovne izvještaje propisane zakonom. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, Ministarstvo unutrašnjih poslova je obavezno izvještavati Vladu i Narodnu Skupštinu odnosno Odbor za praćenje i kontrolu rada organa i institucija u oblasti odbrane i unutrašnjih poslova o svom radu (čl. 44 i čl. 45 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima

⁵⁶ *Sl. gl. BiH*, br. 15/08.

⁵⁷ International Crisis Group (bilj. 3), s. 4 i 17.

RS). Ministarstvo je također obavezno informirati Predsjednika Republike, Narodnu skupštinu i Vladu o radu i stanju u oblasti unutrašnjih poslova (čl. 46 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Kontrolu nad radom Ministarstva također ostvaruju Ustavni sud, redovni sudovi i građani (čl. 42 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Federalno ministarstvo, prema Zakonu (čl. 13 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH) neposredno provodi federalnu politiku i izvršava federalne zakone iz okvira svoje nadležnosti i o tome obavještava premijera Vlade Federacije, predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. Ministarstvo sigurnosti, prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, dužno je „o svom radu i stanju u upravnim područjima iz svog djelokruga rada za svaku kalendarsku godinu podnijeti izvješće o radu“ Vijeću ministara (čl. 24 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH), dok Državna agencija za istrage i zaštitu podnosi godišnji izvještaj o radu i situaciji na područjima iz nadležnosti SIPA-e ministru, koji ga prosljeđuje Vijeću ministara, kao i posebne izvještaje po potrebi ili na zahtjev ministra, te izvještaje Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH, na njihov zahtjev (čl. 8 st. 2 [f] i [g] Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu). Jednake odredbe su sadržane i u Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH (čl. 8 st. 2 [f] i [g], čl. 16 st. 2 [e] i [f], čl. 21 st. 2 [f] i [g], čl. 26 st. 2 st. 2 [e] i [f] Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH), koji je usvojen kao dio „reformskog“ procesa 2008. godine i kojim su uspostavljena četiri nove državne institucije.

Svi zakoni o policijskim službenicima sadrže odredbe o pokretanju internih i disciplinskih postupaka za povrede radne dužnosti, kako je spomenuto prethodno u tekstu, sa određenim ograničenjima u Zakonu Republike Srpske. Naime, Zakon o policijskim službenicima BiH, FBiH i Tuzlanskog kantona sadrže precizne odredbe o tome na osnovu čega se pokreće interni postupak - pritužbe građanina, zahtjev jednog ili više zaposlenih u policijskom organu, zahtjev neposredno nadređenog policijskog službenika, ili zahtjev predsjedavajućeg Ureda za pritužbe javnosti pri Ministarstvu (čl. 106 Zakona o policijskim službenicima BiH, čl. 108 Zakona o policijskim službenicima FBiH i TK). Interni postupak provodi Odjel za unutrašnju kontrolu, odnosno Disciplinska komisija za teže povrede radne dužnosti, u preciziranim rokovima (čl. 109 Zakona o policijskim službenicima BiH, čl. 111 Zakona o policijskim službenicima FBiH i TK). Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske propisuje da disciplinske mjere izriče disciplinski sud kojeg imenuje ministar u osnovnim organizacionim jedinicama, a žalba se može izjaviti drugostepenom disciplinskom sudu kojeg imenuje Vlada na prijedlog ministra (čl. 71 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Rokovi, kako je prethodno pomenuto, nisu definirani zakonima.

Svi zakoni o policijskim službenicima propisuju obavezu ovih službenika da djeluju u skladu sa ustavima i zakonima te „na nepristrasan i zakonit način vođen javnim interesom da služi i pomaže javnosti, promovirajući razvoj i očuvanje demokratske prakse u skladu sa zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (čl. 3 Zakona o policijskim službenicima BiH, FBiH, RS i TK). Ovi zakoni također definiraju „vršenje diskriminacije pri vršenju dužnosti na osnovu: rase, boje kože, spola, jezika, religije, političkog ili drugog opredjeljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla ili po bilo kojem drugom osnovu“ kao težu povredu radne dužnosti (čl. 91 st. 1 [h] Zakona o policijskim službenicima RS, čl. 107 st. 1 [26] Zakona o policijskim službenicima FBiH i TK, čl. 105 st. 1 [26] Zakona o policijskim službenicima BiH). Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske dodatno propisuje da su u vršenju poslova iz svoje nadležnosti,

zaposleni u Ministarstvu dužni poštovati ljudska prava i slobode, bez obzira na rasu, spol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili druge okolnosti (čl. 19 Zakona o unutrašnjim poslovima RS), u skladu sa Ustavom RS i BiH.

3.4.2. Nepostojanje partnerskog odnosa sa građanima

Partnerstvo policije i građana nije regulisano analiziranim zakonima, osim u segmentima koji se tiču učešća građana u nezavisnim odborima. Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske se osvrće na pomoć građana samo u smislu odredaba Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske (čl. 48 st. 2 i 3 Zakona o unutrašnjim poslovima RS). Rad policije u zajednici i drugi oblici partnerstva nisu zakonske kategorije u BiH.

Među analiziranim zakonima samo Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona regulira rad Odbora za žalbe građana, koji se osniva kao stalno radno tijelo u Ministarstvu, ali koji je neovisan i nije u lancu komandovanja Ministarstva (čl. 54 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Članove Odbora imenuje Komisija za izbor i imenovanja Skupštine Kantona, na osnovu izbora nakon javnog konkursa, i on se sastoji od jednog državnog službenika iz Uprave policije, i dva člana - predstavnika građana. Odbor ima obavezu da prima i razmatra sve žalbe izjavljene protiv policijskih službenika Uprave policije, prati postupak u svim fazama i izvršenje izrečene sankcije, te izvještava podnosioca žalbe o ishodu istrage (čl. 55 Zakona o unutrašnjim poslovima TK). Zakoni Federacije BiH i Republike Srpske ne propisuju uspostavljanje posebnih tijela za ova pitanja. Na nivou BiH, međutim, Odbor za žalbe građana je uspostavljen Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine (čl. 14 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine). Sedam članova Odbora, prema Zakonu, se biraju među uglednim i uvažanim građanima koji nisu zaposleni u policijskim tijelima BiH, uz zastupljenost svih konstitutivnih naroda i zabranu članstva u političkim partijama (čl. 16 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine).

4. Zaključak

Bez obzira na mnogobrojne reformske inicijative, prvobitni ciljevi reforme policije nisu postignuti. Postojeća zakonska rješenja – prethodna, neizmijenjena, te nova, „reformska“, nisu u zadovoljavajućoj mjeri doprinijela da prvobitni ciljevi reforme policije budu postignuti. Može se zaključiti da važeća zakonska rješenja dijelom predstavljaju neuspjeh reformskih procesa i evropske „kondicionalnosti“, a dijelom politički kompromis kojim se samo deklarativno dala podrška evropskim integracijama BiH, ali se u suštini nije na značajniji način doprinijelo reformi policijskih struktura u BiH.

Za potrebe valorizacije rezultata policijske reforme u BiH, definirani su ciljevi ove reforme. Ove ciljeve nije jednostavno definirati jer oni nisu formalizirani kao dio određene domaće politike, niti su od domaćih političkih elita prihvaćeni kao suštinski njihovi. Ciljeve reforme u BiH je formulirala međunarodna zajednica u različitim fazama i oblicima svog prisustva u Bosni i Hercegovini – počevši od Ujedinjenih nacija i IPTF-a, preko Funkcionalnog pregleda policijskih snaga koji je proizvod napora i ulaganja Evropske komisije, do Komisije za restrukturiranje

policije i njenog izvještaja u skladu sa principima koje je definirao Visoki predstavnik u BiH. Analizom ovih ciljeva, bez obzira na potencijalnu problematizaciju, posebno u odnosu na nedostatak domaćeg vlasništva nad njima te eventualne nerealne evropske zahtjeve, došlo se do zaključka da oni, u konačnici, streme ka uspostavljanju jedinstvene, efikasne, djelotvorne i racionalne, depolitizirane i nacionalno neutralne, te odgovorne policije. Kričička valorizacija uspjeha reformi je napravljena na osnovu ovako identificiranih ciljeva, koji su poslužili i kao kriteriji za ocjenu ishoda reformi.

U svrhu valorizacije, sagledana su samo ustavna i zakonska rješenja koja uređuju oblast unutrašnjih poslova i policijskog rada u BiH sa kontrastnom analizom u odnosu na prvobitno definirane ciljeve reforme. Analizirani su reformom nepromijenjeni državni i entitetski ustavi, zakoni o unutrašnjim poslovima entiteta i jednog kantona, kao oglednog primjera, zakoni o pojedinim policijskim tijelima i zakoni o policijskim službenicima države, entiteta i kantona, sa posebnim osvrtom na zakone koji su usvojeni 2008. godine radi uslova potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU, a koji neki smatraju i reformskim.

Analiza ustavnih i zakonskih rješenja je pokazala da ciljevi reforme nisu postignuti sa aspekta jedinstvenosti, efikasnosti, djelotvornosti i racionalnosti, depolitiziranosti i nacionalne neutralnosti, te odgovornosti policije. Razlog su neizmijenjeni ustavi i zakoni, čime se eliminiiraju zakonski osnovi za postizanje ovih ciljeva reforme policije, te novi, tzv. reformski zakoni koji ne adresiraju potrebe reforme policije u cjelini.

Jedinstvena policija ne postoji u BiH. Reformskim inicijativama, odnosno manjkom inicijativa, nije postignut prvi evropski princip da država treba da ima sve zakonodavne i budžetske nadležnosti o svim policijskim pitanjima. „Reformski“ zakoni reguliraju odnose samo na državnom nivou, bez doticaja sa procesima u ostatku države i entitetskim policijskim snagama, koje *de facto* nisu reformirane, niti u smislu zakonodavnih i budžetskih nadležnosti, niti onim što se smatralo da bi trebale biti funkcionalne policijske oblasti. Umjesto jedinstvene policije, danas u BiH još uvijek postoji više autonomnih policija sa cjelovitim strukturama i funkcijama. Entiteti i kantoni se nikako ne mogu posmatrati kao lokalne policijske oblasti, zbog nepostojanja hijerarhije niti sa federalnim ni državnim nivoom. Ovo ostaju odvojene jurisdikcije bez funkcionalnih horizontalnih i vertikalnih veza.

Policijske snage još uvijek nisu efikasne u smislu uzajamne saradnje i međusobne koordinacije te provođenja krivičnih istraga u saradnji sa tužiocima. Policijska organizacije je i dalje neracionalna uslijed nedostatka centralizacije funkcija i resursa. Zbog neusvajanja preporuka Komisije za restukturiranje policije, ni dalje u BiH ne postoje dva hijerarhijski povezana nivoa za obavljanje policijskih djelatnosti, već više međusobno nepovezanih policijskih organizacija. Do sada nije pokazana politička volja za udruživanjem funkcija i sredstava, radi racionalizacije troškova za obavljanje unutrašnjih poslova. Reformski zakoni iz 2008. godine omogućavaju određenu centralizaciju funkcija podrške, forenzičkih vještačenja, školovanja i stručnog usavršavanja, ali samo za agencije na državnom nivou. Ovi zakoni su, naime, uspostavili i dodatne funkcije za državni nivo, upotpunjujući institucionalni okvir. Međutim, ovo je dovelo do kreiranja još jednog sloja već postojećih i preglomaznih funkcija i resursa pored onih na entitetskim i kantonalnim nivoima. U isto vrijeme, nije došlo do raspoređivanja policijskih djelatnosti na državni i lokalni nivo, po eventualnom nivou složenosti, već gotovo sve agencije u BiH obavljaju sve vrste policijskih poslova.

Ne postoje zakonske prepreke za saradnju, razmjenu i koordinaciju u radu policijskih snaga preko kantonalnih i entitetskih granica, kao i saradnju sa državnim policijskim agencijama. Međutim, postojanje odvojenih jurisdikcija ipak samo po sebi nameće formalnosti koje mogu uticati na djelotvornost policije, odnosno smanjenje njene operativnosti u radu na pojedinačnim slučajevima. Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine iz 2008. godine, kao reformski zakon, nije uredio koordinaciju policijskih tijela mimo onih na državnom nivou, čime veliki dio problema koordinacije nije riješen, niti reformski cilj postignut.

Reformu pravosuđa, konkretnije tužilaštava i zakona o krivičnom postupku, nije pratila odgovarajuća reforma policijskih snaga i zakona koji uređuju oblast unutrašnjih poslova, čime bi se, svakako, policija približila ciljevima reforme koji se odnose na djelotvornost i saradnju sa tužiocima u provođenju krivičnih istraga.

Formalno, uslovi za depolitizaciju postoje, ali ih politička realnost demantira. Policija nije depolitizirana, niti je nacionalno neutralna. Formalni zakonski uslovi za depolitizaciju su uspostavljeni, međutim, imenovanje rukovodećih službenika je u konačnici i dalje rezultat dogovora političkih elita. Rukovodioci i policijski službenici, prema zakonu, ne smiju biti članovi političkih partija niti zastupati njihove interese, mada sankcije za ove teže povrede radne dužnosti nisu uvijek izvjesne. Policija nije nacionalno neutralna, između ostalog zato što ne postoje zakonske odredbe koje bi garantirale mogućnost izbora i imenovanja „nekonstitutivnih“ naroda i manjina, a čak ni svi zakoni ne garantiraju nacionalnu zastupljenost policijskih službenika u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine, čime se značajno smanjuje povjerenje brojčanih manjina u rad policije na područjima gdje dominira jedna nacionalna skupina.

Prema zakonima, policija je odgovorna prema vlastima, ali ne i prema građanima. Nadzor nad radom organa unutrašnjih poslova ostvaruju predsjednici, vlade, parlamenti putem izvještaja ministarstava unutrašnjih poslova i sigurnosti o radu i stanju u ovoj oblasti i ovi procesi su regulirani zakonima. Interni postupci za odgovornost policijskih rukovodilaca i službenika su također etabrirani, mada ne uvijek sa preciznim rokovima. Svi zakoni sadrže odredbe o poštivanju ljudskih prava i sloboda, a pojedini i ustavno načelo nediskriminacije u obavljanju policijskih djelatnosti. Međutim, odnosi sa građanima i ostvarivanje odgovornosti policije kroz učešće i nadzor od strane zajednice nisu dovoljno regulirani zakonima. Odbori za žalbe građana su predviđeni zakonskim rješenjima samo sporadično, dok rad policije u zajednici uopšte nije zakonska kategorija.

Ova kontrastna analiza potvrđuje zaključak da je, barem sudeći prema ustavnim i zakonskim rješenjima, stepen realizacije prvobitnih ciljeva reforme nizak. Postojeća zakonska rješenja kao rezultati reformi još uvijek ne garantiraju postojanje jedinstvene policijske strukture na jedinstvenom sigurnosnom prostoru, policiju koja izvršava svoje zadatke na efikasan, djelotvoran i racionalan način, depolitiziranu i nacionalno neutralnu policiju, te odgovornu policiju.